

Urbane Regime - Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes

Bahn, Christopher; Potz, Petra; Rudolph, Hedwig

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bahn, C., Potz, P., & Rudolph, H. (2003). *Urbane Regime - Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Organisationen und Wissen, Abteilung Internationalisierung und Organisation, 2003-201). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-111451>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

discussion paper

**Urbane Regime –
Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes**

Christopher Bahn, Petra Potz, Hedwig Rudolph

SP III 2003 - 201

Juli 2003
ISSN Nr. 1011-9523

bahn@wz-berlin.de
potz@wz-berlin.de
rudolph@wz-berlin.de

ZITIERWEISE / CITATION

Christoper Bahn, Petra Potz, Hedwig Rudolph

Urbane Regime – Möglichkeiten und Grenzen des Ansatzes

Discussion Paper SP III 2003-201
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2003)

Forschungsschwerpunkt:
Organisationen und
Wissen

Research Area:
Organizations and
Knowledge

Abteilung:
Internationalisierung und
Organisation

Research Unit:
Internationalization and
Organization

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin
Telefon: +49 30 25491-0, Fax: +49 30 25491-209
www.wz-berlin.de

Zusammenfassung

Der Ansatz der urbanen Regime ist ein prominentes Forschungsparadigma der lokalen Politikforschung, insbesondere in der angloamerikanischen Tradition. Unter dem Oberbegriff der Governance geht es um die Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in den Städten, somit um die Konsensfindung über die gemeinsam zu erreichenden Ziele bzw. Agenden. Die deutsche lokale Politikforschung konzentrierte sich bislang stark auf die öffentliche Verwaltung als Untersuchungsfeld. Diese Schwerpunktsetzung steht im Zusammenhang mit der vergleichsweise hohen Autonomie der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Demgegenüber stehen Allianzen zwischen verschiedenen Gruppen öffentlicher und privater Akteure im Zentrum des Ansatzes der urbanen Regime. Die institutionelle Einbettung der Akteure auf lokaler und supralokaler Ebene und deren dadurch strukturierte Handlungsräume werden allerdings in diesem Ansatz bislang nur unzureichend thematisiert. Gerade bei international vergleichenden Analysen kann dies durch die Kombination mit neo-institutionalistischen Ansätzen gewährleistet werden.

Abstract

In local policy studies, the urban regime approach is one of the prominent paradigms, especially in the Anglo-Saxon tradition. The focus on the governance structures stresses the importance of blending public and private resources in the cities to realize consensus on a common agenda. The German local policy research traditionally centred around the logics of public administration in achieving public goals and strategies. This priority is due to the relatively high autonomy of public administration in Germany. In contrast, the approach of urban regimes concentrates on the alliances between different groups of public and private actors. Yet, the institutional embeddedness of the actors at the local and supralocal level for establishing and maintaining urban regimes has, on the whole, been a not adequately integrated topic. But precisely in regard to international comparisons, it is essential to make sure that this factor is acknowledged. This can be done by combining the urban regime approach with neo-institutional theories.

Inhalt

	Seite
1 Einführung	1
2 Grundstruktur des Ansatzes und Abgrenzung zu anderen Konzepten	3
3 Empirische Anwendung und kritische Einschätzung des Ansatzes	9
4 Ausblick	15
Literatur	17

1 Einführung¹

Mit der Globalisierung – so die Einschätzung in der wissenschaftlichen Literatur – wächst die Bedeutung von Städten und städtischen Regionen als Entscheidungszentren (Ohmae 1990, 1993): Einerseits werden Teile der politischen Kompetenzen der suprastaatlichen Ebene zugeordnet, andererseits fallen neue Gestaltungs- und Umsetzungsaufgaben aber auch der subnationalen Ebene zu. Der Kompetenzgewinn der Städte ist jedoch zwiespältig, da im Kontext der Globalisierung auch der Wettbewerbsdruck auf dieser Ebene steigt (Harding 1997).

Der Globalisierungsdiskurs verweist auf allgemeine Faktoren, die den Bedeutungsgewinn lokaler Wirtschaftsstrategien und die Formierung von privat-öffentlichen Entwicklungscoalitionen befördern – unter der Annahme, dass für alle Länder ähnliche Faktoren den Wandel vorantreiben. Die amerikanische Literatur zur städtischen Politischen Ökonomie dagegen gibt Hinweise auf lokale institutionelle Gefüge, die Städte veranlassen, um Investitionen zur Förderung der Entwicklung zu konkurrieren; sie verweist auch auf das Spektrum der Akteure, die für den Aufbau von Koalitionen in Frage kommen (ebenda). Indikatoren für veränderte Konstellationen auf lokaler Ebene sind:

- ein größeres Interesse von zentralen Wirtschaftsunternehmen bzw. -gruppen an Fragen der städtischen/regionalen Wirtschaftsentwicklung;
- ein besonders starkes Lobbying von Grundbesitzern, Bauunternehmen und Projektentwicklern;
- formelle und informelle Aktivitäten von Führungskräften des öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektors mit dem Ziel, „gaining and fusing a capacity to act“ (Stone 1989: 229) und
- Aktivitäten, die materielle und immaterielle Inputs für lokale Wirtschaftsprozesse sichern und/oder modernisieren – wie die unterstützenden Verbrauchsgüter und die Infrastruktur (Harding 1997).

Bezogen auf Europa wird in der Literatur vorrangig auf die zunehmende Integration des Binnenmarktes und die fortschreitende Institutionalisierung der EU verwiesen, die eine Konvergenz der politischen und ökonomischen Rahmenbe-

1 Der Beitrag wurde erstellt innerhalb des am WZB durchgeführten Forschungsprojektes „Strukturwandel im großstädtischen Einzelhandel: ein Vergleich zwischen Berlin, London und Mailand“, das von der DFG finanziell gefördert wird. Sebastian Botzem und Maria Oppen haben eine frühere Fassung des Beitrags mit ausführlichen Anmerkungen produktiv kommentiert. Ihnen gilt unser Dank. Lisa Tembrink danken wir für tatkräftige Unterstützung bei der Literaturrecherche, Sylvia Pichorner für die Gestaltung des Manuskripts.

dingungen in den Mitgliedstaaten zur Folge hätten. In diesem Zusammenhang wird die Vermutung geäußert, dass sich in Folge der sich europaweit vollziehenden sektoralen Entwicklungstrends auch die nationalen und stadtreionalen Wirtschaftsstrukturen angleichen werden. National und kommunal spezifische Faktoren erhalten in dieser Argumentation ihre Bedeutung für die Erklärung *bestehender* Strukturunterschiede zwischen den Ländern, verlieren diese jedoch scheinbar für die Ausbildung *künftiger* Wirtschaftsstrukturen. Diese Konvergenzthese übersieht allerdings die Einflussmöglichkeiten von regionalen und kommunalen institutionellen Arrangements und Akteurskonstellationen. Im Folgenden wird demgegenüber ein Ansatz vorgestellt, der lokalen Einflussfaktoren eine bedeutende Rolle für die Ausbildung des lokalen wirtschaftlichen Strukturwandels zuschreibt.

Der Ansatz der „urbanen Regime“ stellt ein Konzept dar, mit dessen Hilfe Strukturen und Logiken kommunaler Steuerungssysteme dokumentiert und analysiert werden können, die sektorale Veränderungsprozesse beeinflussen. Eine grundlegende Annahme der weiteren Ausführungen ist daher, dass für den Verlauf und die Intensität künftiger Strukturveränderungen die lokalen Governancesysteme von großer Bedeutung sind, d.h. die spezifische Konfiguration und die wechselseitige Bezogenheit der institutionellen Struktur und der Akteurskonstellationen in den kommunal relevanten Politikfeldern (Bahn 2002).

Im Folgenden werden die Aussagen der wichtigsten Vertreter des Ansatzes der urbanen Regime kritisch referiert. Zunächst werden Entstehung, Grundstruktur und Weiterentwicklung des Ansatzes nachgezeichnet (Kapitel 2). Anschließend wird betrachtet, in welchen Politikfeldern der Ansatz bislang zur Anwendung kam und wieweit seine analytische Schärfe reicht (Kapitel 3). Im abschließenden Kapitel 4 werden spezifische Fragen diskutiert, die sich bei internationalen Vergleichen auf der Basis des Regime-Ansatzes stellen.

Die Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand liefert substantielle Anhaltspunkte dafür, dass der Ansatz der urbanen Regime erfolgversprechend ist, um gesellschaftliche und ökonomische Veränderungsprozesse in stadtgestaltenden Sektoren auf der lokalen Ebene zu erfassen. Für den internationalen (Städte-) Vergleich sind jedoch auch die nationalen Besonderheiten der Einbettung der lokalen Ebene, d.h. das lokale Verwaltungsgefüge und die Politikverflechtungen zwischen den Verwaltungsebenen, in Rechnung zu stellen.

2 Grundstruktur des Ansatzes und Abgrenzung zu anderen Konzepten

Im Zentrum des Regime-Ansatzes, der Mitte der 80er Jahre in den USA entwickelt wurde, stehen die Fragen danach, wie öffentliche Ziele im städtischen Raum gesetzt und umgesetzt werden. Die angelsächsische Forschung legt mit dem Begriff der Governance den Schwerpunkt auf die Betrachtung der Interaktionen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren innerhalb von Städten (Judge et al. 1995). Wegen der Bedeutung und institutionellen Struktur des jeweiligen politisch-administrativen Systems sind die Ausdifferenzierung der Akteurskonstellation und die Interaktion bzw. die Koordination der öffentlichen wie privaten Akteure für die politische Entscheidungsfindung und Implementation von Entwicklungsstrategien von großem Interesse. Ausgangspunkt ist die hohe Komplexität sozialer Verhältnisse, mit denen politische Entscheidungsträger konfrontiert sind. In einer komplexen Gesellschaft liegt der zentrale Machtaspekt darin, Führungsfähigkeit zu erlangen und Verfahren zu gewährleisten, damit wichtige Aufgaben erledigt werden können. Dies wird als Macht der sozialen Produktion bezeichnet und impliziert auch ein spezifisches Verständnis von „Macht“ im städtischen Bereich: Macht zu, statt gegen etwas (Mossberger, Stoker 2001). Entsprechend dem Regime-Ansatz entwickeln (institutionell eingebettete) Akteure die Fähigkeit zum Handeln, indem sie ihre Ressourcen, Kompetenzen und Ziele in eine längerfristige Koalition einbringen, die ein Regime konstituiert (Stoker 1995).

Das Konzept der urbanen Regime beschreibt Prozesse und Strukturen der Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren im städtischen Raum und deren Fähigkeit, Zugang zu institutionellen Ressourcen zu finden. Ein urbanes Regime ist ein lockerer Zusammenschluss von Akteuren, um lokale Handlungsfähigkeit zu erreichen; diese Handlungsfähigkeit kann sich auf die gesamte städtische Politik oder ein Politikfeld beziehen. Diese Bündnisse umfassen typischerweise auch nicht-öffentliche Akteursgruppen. Urbane Regime sind Arrangements, durch die lokale Regierungen und private Akteure Handlungs-/Regierungsfähigkeit über Bündnisse stärken (Mossberger, Stoker 2001). Sie sind deshalb stabil, weil sie bestimmte dauerhafte Formen der Interaktion herausbilden und essentielle Ressourcen bündeln. Der Fokus des Ansatzes liegt bei der internen Logik der Koalitionsbildung, ob formal oder informell.

Städte stehen im ökonomischen Wettbewerb auf nationaler und zunehmend auch internationaler Ebene. Lokale politische Entscheidungsträger treffen hinsichtlich der Ziele und Instrumente der Stadtentwicklung eine eigene Wahl: *Politics matter* (Stone 1987a). Für die politische Zielformulierung und -umsetzung gibt es Alternativen. Die Auswahl hängt von der herrschenden Koalition ab (Stone 1987b). Die Alternativen beziehen sich auf den Trade-off zwischen *equality/efficiency*, den Grad der Risikobereitschaft sowie die Allokation von Kosten und Erträgen der Entwicklung.

Wenn und sowie die Stadtverwaltung auf Koalitionsbildung angewiesen ist, muss sie die Spannung zwischen Staat und Markt ausbalancieren. „Politics is shaped profoundly by the interrelationship between state and market“ (Stone 1987a: 16). Das Regime-Paradigma soll plausibel machen, wie die herrschende Koalition zusammengehalten wird und was sie spezifisch zur städtischen Entwicklungsagenda beiträgt.

Nach DiGaetano, Klemanski (1993) stellen urbane Regime Formen von Governance dar, die formale und informelle Arrangements für die Festsetzung von Richtlinien und ihre Umsetzung bedeuten, sowohl zwischen öffentlicher und privater Hand als auch innerhalb der öffentlichen Sphäre. Keating (1991) definiert urbane Regime als „a set of arrangements through which policy decisions are made, encompassing formal structures and informal relationship among political and economic elites comprising the governing coalition.“ Er vertritt die Position, dass sich der Einfluss und die Attraktivität von Akteuren in urbanen Regimen aus der Kontrolle über rare Kenntnisse und Fähigkeiten (professionelles Know-how), öffentliche Ämter und materielle Ressourcen herleiten.

Die Zusammensetzung der Akteure und Akteursgruppen der Regimes ist verschieden aufgrund unterschiedlicher institutioneller Ressourcen und ihrer Verteilung. Im Prozess der Koalitionsbildung haben jedoch zumeist einzelne Gruppen weit bessere Ausgangsbedingungen als andere. In entwickelten westlichen Gesellschaften sind gewöhnlich die Wirtschaftsunternehmen besser ausgestattet als die öffentliche Hand. Während letztere vor allem mit ihrer Autorität und dem lokalen Know-how mithalten kann, kontrolliert die Wirtschaft für die Stadtpolitik wichtige ökonomische und organisatorische Ressourcen; ihre Beteiligung an der Koalition ist daher unabdingbar.² Die Anreize zur Beteiligung sind in den verschiedenen Städten ähnlich; daher kann mit ähnlichen stadtgestaltenden, entwicklungspolitischen Koalitionen gerechnet werden: Banken, Infrastrukturunternehmen, Immobilienwirtschaft, Professionals und Consultants.

Kommunale Politik erscheint in den Analysen auf der Basis urbaner Regime im Wesentlichen durch informelle, aber relativ stabile Koalitionen privater und öffentlicher Akteure mit strategischer Ausrichtung und Zugang zu institutionellen Ressourcen geprägt (Stone 1989, 1993). In der Literatur zu diesem Ansatz wird jedoch häufig nicht genau spezifiziert, welche qualitativen Voraussetzungen vorliegen müssen, damit die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren aus der privaten und öffentlichen Sphäre als Regime bezeichnet werden kann. Es müssen zumindest netzwerkartige Beziehungen vorliegen, die neben einseitigen Handlungen auch Verhandlungen beinhalten, um von der Existenz eines Regimes zu sprechen. Zudem erscheint als wesentliches Cha-

2 Die Art der Wirtschaftsbeziehungen ist im europäischen Kontext spezifisch. Die lokale Wachstumspolitik ist im Vergleich zu den USA eher auf Beschäftigungssteigerung orientiert als auf Steuerfragen (Mossberger, Stoker 2001).

rakteristikum eine gemeinschaftliche strategische Ausrichtung der Regimepartner notwendig. Kurzfristige Zusammenarbeit kann als entstehendes (oder fehlgeschlagenes) Regime beschrieben werden (Mossberger, Stoker 2001).

Typisierungen

Elkin (1985) nutzt das Konzept der urbanen Regime bei der Untersuchung der Entwicklung von Städten im 20. Jahrhundert aus einer historischen Perspektive. Kontinuitäten und Unterschiede in Stadtpolitiken sieht er als politische Muster, die er als urbane Regime bezeichnet. Er unterscheidet drei Ausprägungen, die sich nach der Arbeitsteilung von Markt und Staat definieren: *privatist regimes*, *pluralist regimes*, *federalist regimes*.

Auch Stone (1987b) unterscheidet drei Typen von urbanen Regimen; seine Kriterien sind hingegen die Zusammensetzung und die politische Orientierung der herrschenden Koalitionen:

- *Corporate regimes* sind gekennzeichnet durch die zentrale Rolle privatwirtschaftlicher Interessen. Die städtischen Entscheidungsträger tendieren in Richtung Interessen der Großunternehmen, wenn sie nicht einem traditionellen System von KMU verpflichtet sind oder einer progressiven Ideologie folgen. Hier besteht am ehesten das Risiko, dass Präferenzen der Bevölkerung umgangen bzw. konträre Interessen ignoriert werden.
- Progressive Plattformen konstituieren sich auf der Basis von Nachbarschaftsgruppen der mittleren und unteren Sozialschichten. Dieser Typus ist eher instabil. Erforderlich für ihre Konstituierung und Stabilität sind ein starkes ideologisches Engagement führender Vertreter der Stadtverwaltung und eine günstige Stimmung unter dem Wahlvolk.
- *Caretaker coalitions* repräsentieren dichte Nachbarschaftsnetze, Vereinigungen von Kleinunternehmen oder Minoritäten. Sie sind eher zur Passivität geneigt und sie brauchen die Stadtverwaltung, politische Organisationen oder ein Referendum, um operativ werden zu können.

Stoker und Mossberger (1994) entwickeln in Weiterführung des Konzepts von Stone eine ebenfalls dreigeteilte Typologie urbaner Regime. Die von ihnen herausgearbeiteten Typen „organisch“, „instrumentell“ und „symbolisch“ unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Zielsetzung, sondern auch in den Dimensionen des Prozesses der Regimebildung und -entwicklung (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Typologie urbaner Regime

Charakteristika	organisch	instrumentell	symbolisch
1. Zielsetzung	Aufrechterhaltung des Status quo	Projektrealisierung	Veränderung der Ideologie/des Image
2. Hauptmotivation der Teilnehmer	lokale Abhängigkeit	greifbare Ergebnisse	expressive Politik
3. Grundlage für gemeinsames Ziel	Tradition und sozialer Zusammenhalt	selektive Anreize	strategischer Einsatz von Symbolen
4. Qualität der Koalition	politische Gemeinschaft	politische Partnerschaft	wettbewerbsmäßige Zustimmung
5. Verhältnis zum Umfeld			
– lokal	ausgrenzende Orientierung	ausgrenzende Orientierung	einschließende Orientierung
– nicht lokal	unabhängig	abhängig	abhängig

Quelle: Stoker, Mossberger 1994: 199, eigene Übersetzung.

Die urbanen Regime in den USA, in Großbritannien und Deutschland typisiert Franz (2000) aus empirischen und theoretischen Betrachtungen. Er zeigt auch Querbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Regime-Kategorien auf. Seine Kriterien für die Differenzierung in ebenfalls drei Typen sind die politische Intention bei der Konzentration der verfügbaren kommunalen Planungs- und Finanzressourcen auf bestimmte Entwicklungsfelder; die Orientierung an unterschiedlichen Stadtentwicklungskonzepten und Leitbildern sowie der Einsatz unterschiedlicher Strategien zur Erreichung des Ziels (ebenda):

- Erhaltungs-Regime: Die Mitglieder sind eher locker mit der öffentlichen Hand verbunden. Ihre Position ist die Verteidigung des Status quo und die Abwehr negativer äußerer Einflüsse. Lokale Identität hat dabei Vorrang, beispielsweise bei der Abwehr von Infrastrukturgroßprojekten. Im Unterschied zum gleichnamigen Regime von Stone (1993), der von einer „schweigenden Mehrheit“ spricht, haben aus der Sicht von Franz die deutschen Akteure mehr Mobilisierungsressourcen für unkonventionelle politische Beteiligung. Damit ähnelt der Typus eher dem „middle class progressive regime“ von Stone.
- Lokale Allianzen: Darin sind Mitglieder und Vertreter lokaler Firmen, Handelskammern, Gewerkschaften, politischer Parteien und Clubs repräsentiert. Es handelt sich meist um Mehrfachmitgliedschaften mit einer starken Vernetzung. Ihre Strategie ist am lokalen Konsens orientiert (Franz 2000).
- Globalisierungs-Regime: Dieser Typus wird von Akteuren mit nicht-lokalem Hintergrund gebildet, die Investitions- und Standortinteressen in der Stadtregion verfolgen. Lokale Akteure, die die Stadt im internationalen Wettbewerb günstig positionieren wollen, sind ebenfalls daran beteiligt. Als Form der politischen Einflussnahme wird Public-Private Partnership angestrebt, bei-

spielsweise beim Ausbau der Infrastruktur- und Verkehrsnetze. In einer Stadt, in der dieses Regime dominiert, wird Stadtentwicklung mit dem Ziel betrieben, die ökonomischen Aktivitäten so wenig wie möglich zu beeinträchtigen (ebenda). Es korrespondiert mit dem „development regime“ von Stone (1993) und dem „instrumental regime“ von Stoker, Mossberger (1994).

Abgrenzung zu anderen Ansätzen

Neben dem Regimeansatz gibt es in der angelsächsischen lokalen Politikforschung weitere wichtige theoretisch-konzeptionelle Ansätze. Der Pluralismus- und der Elitismusansatz, die *urban growth machines* und die Politiknetzwerke stehen teilweise als Forschungsrichtungen in Konkurrenz, teilweise werden sie durch den Regimeansatz ergänzt. Über die gegenseitige Abgrenzung der verschiedenen Konzepte gibt es Kontroversen.

Harding (1995) als einer der führenden Pluralismusforscher begreift sowohl pluralistische Konstellationen als auch urbane Regime als Unterkategorien der in den Städten existierenden Governance-Formen. Hingegen beanspruchen Regime-Theoretiker (Stoker 1995; Stone 1989), dass der Ansatz der urbanen Regime nicht nur einen spezifischen Modus lokaler Governance beschreibt, sondern einen separaten analytischen Zugang zur Untersuchung städtischer Politik darstellt. Trotz der großen Gemeinsamkeiten zwischen pluralistischen und regimetheoretischen Fragestellungen unterscheiden sich beide Ansätze durch einen abweichenden Fokus auf städtische Entwicklungsprozesse: Vertreter des Regimeansatzes betonen die Notwendigkeit der Kombination und gemeinschaftlichen Nutzung privater und öffentlicher Ressourcen, um kommunale Entwicklungsagenden zu implementieren (Stoker 1995). Die Pluralismustheorie hingegen thematisiert diskontinuierliche Verteilungskämpfe um öffentlich kontrollierte Ressourcen und materielle Erträge städtischer Politik mit wechselnden Akteuren.

Die Elitismusforscher beschränken ihre Analysen auf einen kleinen Kreis der als relevant angesehenen Stakeholder (typischerweise die lokale Business-Elite), der seine Interessen in der städtischen Politikformulierung und deren Implementation auch auf Kosten schwächerer Gruppen durchsetzt. Elitismus- und Pluralismusansätze verbindet die Vorstellung, dass städtische Politik im Wesentlichen durch Verteilungskämpfe geprägt ist. Dagegen betonen die Regime-Theoretiker die wichtige Rolle, die der Kooptation privater Interessen und Ressourcen zukommt, mit dem Ziel, städtische Entwicklungsstrategien zu formulieren und zu implementieren. Der Untersuchungsfokus wechselt daher von der Betrachtung städtischer Verteilungskämpfe zu den Voraussetzungen und Formen von Koalitionsbildungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die über die Formulierung einer einheitlichen politischen Agenda und Ressourcenkoppelung erst die Voraussetzungen für die Umsetzung städtischer Ent-

wicklungsstrategien schaffen. Nicht die Auseinandersetzung über die Verteilung bereits bestehender Ressourcen und Erträge (*social control*), sondern deren Generierung(sfähigkeit) (*social production*) steht im Mittelpunkt des Interesses. Damit verbunden ist auch ein demokratietheoretischer Paradigmenwechsel: Statt der möglichen Partizipation und Berücksichtigung der verschiedenen Stakeholder (Pluralismus) oder der Aktivierung bisher ausgeschlossener Interessengruppen (Elitismus) gilt die Wahl geeigneter Koalitionspartner und deren Kohärenz als anzustrebendes Ziel.

Die Literatur zu *urban growth machines* bzw. Wachstumskoalitionen (Molotch 1976, 1988, 1990; Logan, Molotch 1987; Molotch, Logan 1990) vertritt komplementäre Argumente zum Konzept der *urban regimes*. Sie vertieft die Regime-Analyse, indem sie auf die zentralen städtischen Interessengruppen fokussiert, die üblicherweise als wichtigste Spieler in Regimes mit Wachstumszielen zu erwarten sind (Harding 1997). Den Ankerpunkt für die Entwicklung solcher Regimes bildet eine lokal orientierte Wirtschaftselite. Aufgrund ihrer Kontrolle über Wissen und materielle Ressourcen (vor allem Grundbesitz und Vermögen) gewinnt sie Zugang zu externen Investitionsmitteln und damit Einfluss auf das Muster der städtischen Entwicklung.

Das Konzept der urbanen Regime wird hinsichtlich seiner analytischen Leistungsfähigkeit auch mit dem Konzept der Politiknetzwerke verglichen (Mossberger, Stoker 2001). Der Netzwerkansatz, gekennzeichnet durch Verknüpfungen sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung, wird vor allem in Studien zur Entwicklung europäischer Städte genutzt (für Bristol Bassett 1996). Das Konzept der Politiknetzwerke hat zwar den Vorzug hoher Abstraktion, d.h. es lassen sich fast alle Formen der Kooperation zwischen Institutionen darunter fassen. Dieser Vorzug wird allerdings um den Preis erkaufte, dass es kaum Aussagen darüber macht, nach welchen Logiken Kooperationen stattfinden (ebenda). Auch zur Abgrenzung zwischen dem Ansatz der urbanen Regime und der Politiknetzwerke gibt es Auseinandersetzungen. Während Rhodes und Marsh (1992) urbane Regime allgemein als eine Form von städtischen Politiknetzwerken begreifen, betonen Mossberger und Stoker (2001), dass urbane Regime nur solche städtische Koalitionen umfassen, die zwingend private Akteure beinhalten. Das Konzept der urbanen Regime hat jedoch mit dem Netzwerkansatz einige Gemeinsamkeiten. So müssen sich die Koalitionen im Rahmen von urbanen Regimen - als spezielle Form der Governance - nicht notwendig auf alle Felder der Stadtpolitik beziehen, vielmehr können sich unterschiedliche Koalitionen für verschiedene Politikfelder bilden. Zudem unterstellt das Regime-Konzept keineswegs, dass es keine Verbindungen zwischen den politischen Ebenen gibt (ebenda).

Zusammenfassend kann der Ansatz der urbanen Regime heute als ein wichtiges Forschungsparadigma der lokalen Politikforschung gesehen werden.

Zentrale Aspekte dieses Ansatzes sind die Bildung einer informellen, aber relativ stabilen Gruppe mit Zugang zu institutionellen Ressourcen; Verbindungen zwischen öffentlicher Kontrolle der Regierung und privater Kontrolle ökonomischer Ressourcen; die Notwendigkeit, Kooperation zu organisieren; relativ stabile Arrangements; eine klare politische Agenda; Konsensfindung über Interaktion und Strukturierung der Ressourcen; ein Zusammenhang zwischen der Geschichte der Zusammenarbeit und dem Konsens über Politikziele. In der Literatur konkurrieren verschiedene Typologien zur Untersuchung lokaler Arrangements, die nach den einflussreichsten Mitgliedern, den Zielen und den Handlungslogiken der Koalition variieren.

3 Empirische Anwendung und kritische Einschätzung des Ansatzes

Der Regime-Ansatz hat, aus der US-amerikanischen Forschung kommend, auch in Europa großen Zuspruch erhalten. Im US-amerikanischen Kontext war insbesondere die Untersuchung von Stadtentwicklungsstrategien von Interesse (z.B. Stone 1987; Elkin 1987). Anwendungen des Konzeptes in Europa müssen den spezifischen Kontext berücksichtigen. Beispielsweise wird der Einfluss externer Strukturen oft unterschätzt, z.B. die (unterschiedlichen) Anforderungen übergeordneter politischer Ebenen oder Interventionen von externen Investoren (Harding 1997). Selbst beim Transfer des Konzeptes zwischen USA und Großbritannien sind Veränderungen festzustellen (Ward 1997): Während in der US-Literatur als selbstverständlich vorausgesetzt wird, dass Regimes vorhanden sind, wird in britischen Veröffentlichungen deren Existenz zunächst problematisiert. Dies lässt auf eine generell stärker direkt steuernde Rolle der lokalen Ebene im britischen Zusammenhang schließen. Insgesamt hat sich der Regime-Ansatz im europäischen Kontext von seiner Fokussierung auf wachstumsorientierte Politiken und Koalitionen hin zu einer umfassenderen Sicht gelöst (Dowding et al. 1999).

In den westeuropäischen Ländern hat die öffentliche Hand auch auf kommunaler Ebene eine weit stärkere Position gegenüber dem Markt als in den traditionell liberaleren USA. Daher sind Wachstumskoalitionen in Europa auch auf lokaler Ebene eher öffentlich/öffentlich als öffentlich/privat (Harding 1997). Als typische Formen finden sich beispielsweise Vereinbarungen zwischen der Lokalverwaltung und höheren Verwaltungsebenen oder zwischen verschiedenen lokalen Verwaltungen auf stadtreionaler Ebene. Das Niveau der städtischen Autonomie und die Fähigkeiten lokaler Verwaltungen zur Behauptung gegenüber übergeordneten Ebenen sind jedoch in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt; auch der Status der Stadtpolitik variiert je nach den nationalen politischen Systemen (ebenda). Entscheidende Unterschiede zwi-

schen USA und Europa liegen beispielsweise im fiskalischen System, d.h. dem Autonomiegrad der kommunalen Besteuerungsbasis, im städtischen Grundeigentumsbesatz und in der Existenz staatlicher Umverteilungspolitiken zum Ausgleich von Differenzen in der Wirtschaftskraft.

Im Rahmen des internationalen Transfers wird der Ansatz in zwei Untersuchungsdimensionen empirisch angewandt: Einerseits werden länderspezifische Ausprägungen gegenübergestellt, andererseits einzelne Politikfelder auf der gesamtstädtischen Ebene betrachtet. In Europa war zunächst die Ebene der Gesamtstadt als Untersuchungsobjekt vorherrschend. So wurde am Beispiel eines Finanzierungsprogramms, das Maßnahmen zur Stadterneuerung in Großbritannien bündelte (Beispielstadt Leeds), gezeigt, dass die in den 80er Jahren entstandenen lokalen Verbünde „von oben“ initiiert waren. Die konservative britische Regierung stärkte damit im Ergebnis eine kommunale Elite (Ward 1997). Inzwischen hat sich die Anwendung des Konzeptes insofern ausdifferenziert (Mossberger, Stoker 2001), dass auch die übergeordnete regionale Ebene (Leo 1998; Clarke 1999) und die substädtische Ebene (für London Dowding et al. 1999; für Los Angeles Purcell 1997) in Analysen einbezogen werden.

Die deutsche lokale Politikforschung bleibt in ihren Erklärungsansätzen für lokale³ gesellschaftliche und - im engeren Sinne - ökonomische Entwicklungen stark dem politisch-administrativen System⁴ als erklärender Variable verhaftet (Banner 1982; Heinelt, Mayer 2001; Röber et al. 2002). Die spezifische Akzentsetzung ist durch die Tradition einer vergleichsweise hohen Autonomie des politisch-administrativen Systems bei der Bestimmung und Implementation von Strategien städtischer Entwicklung bestimmt (Strom 1996). Die Verschiebung der Sichtweise hin zur Governance als einem Zusammenspiel von Steuerung und Selbstregulierung wird in Deutschland auch vor dem Hintergrund einer zunehmend auf komplementäre private Ressourcen und Akteure angewiesenen öffentlichen Hand in der lokalen Politikforschung aufgenommen (Botzem 2002).

Eine systematische empirische Überprüfung, ob es spezifische Konstellationen von urbanen Regimen in Deutschland gibt, fehlt weitgehend; diese Frage wird von Franz (2000) daher hypothetisch beantwortet. In jeder Stadt gibt es Akteure, die Regime aufbauen könnten. Dieses Potenzial muss jedoch nicht unbedingt aktiviert werden, beispielsweise dann nicht, wenn die lokale Verwaltung angemessen ausgestattet und handlungsfähig ist. Franz geht davon aus, dass kommunal/öffentlich entwickelte Leitbilder für die Stadt nicht mehr ausreichen, vielmehr sei die Konkurrenz unterschiedlicher Entwicklungskonzepte im

3 Der Forschungsschwerpunkt liegt – vermutlich auch aufgrund der komplexeren Interaktionsmuster und Akteurskonstellationen – auf Entwicklungsprozessen innerhalb von Städten.

4 Unter diesem Begriff sollen hier einerseits die Teilsysteme der öffentlichen Verwaltung und der Politik, andererseits die kontinuierlichen Interaktionen zwischen ihnen subsumiert werden.

städtischen Raum die Regel (ebenda). Ein Globalisierungs-Regime sei dabei im Vorteil, da das damit verbundene Leitbild der „funktionalen Stadt“ weniger politische Stützung brauche; es bleibt auf einer subpolitischen Ebene. Die räumliche Fragmentierung in der Stadtregion verstärkt den Trend hin zu diesem Regime. Lokale Allianzen sind hingegen nötig für die Revitalisierung der Innenstädte. Wo solche Allianzen nicht vorhanden sind, kann die Kommunalverwaltung Raum dafür schaffen, beispielsweise über die Initiierung von Citymarketing; dieses ist neben der imagefördernden Funktion aus Sicht des Regimeansatzes wichtig als stadtentwicklungspolitisch bündelnde Maßnahme.

In der Literatur finden sich allerdings auch Ansätze, für Städte in Deutschland Regimetypen zu entwickeln, die Städte und Akteurskonstellationen als Ganzes charakterisieren sollen (Strom 1996, 2001). Kleger (1996) nutzt das Konzept der urbanen Regime, um die Bedeutung der Akteurskonstellationen für die Entscheidungs- und Steuerungsprozesse in der Stadt- und Umlandentwicklung von Berlin-Brandenburg zu erfassen. Die Bedingungen für die Entstehung eines Regimes sind um so günstiger, je höher der Druck auf die lokale öffentliche Hand ist, schnelle politische Entscheidungen zu treffen, und je weniger konsolidiert die Sphären des lokalen politischen Einflusses sind (Franz 2000). Aufgrund der vergleichsweise hohen Komplexität der institutionellen Struktur (Strom 1996) und der Akteurskonstellationen erscheint jedoch die selbstverständliche Annahme der Existenz urbaner Regime zumindest für deutsche Großstädte fragwürdig. Umfassende empirische Untersuchungen stehen noch aus.

Der theoretisch-konzeptionelle Ansatz der urbanen Regime erscheint für eine Analyse kommunaler Regulierungssysteme geeignet, da insbesondere Eigenschaften dieser Systeme betrachtet werden, die für den Verlauf und das Resultat politikfeldbezogener Veränderungsprozesse folgenreich sein dürften: Er identifiziert die relevanten Akteure und lenkt den Blick auf die Art ihrer kontinuierlichen Interaktion sowie die institutionellen Bedingungen dieser Kooperationen. Ein Fokus auf zentrale Politikfelder ohne vorschnelle Verallgemeinerungen auf sämtliche Politikbereiche einer (Groß-)Stadt erscheint jedoch geboten. In jüngster Zeit beschränkten sich Regimeanalysen tatsächlich zunehmend auf einzelne Politikfelder (Mossberger, Stoker 2001; Henig et al. 1999; Stone 1998 für die städtische Schulpolitik).

Internationale Vergleiche auf der Grundlage des Regime-Ansatzes wurden auf gesamtstädtischer Ebene (im europäischen Kontext z. B. Harding 1997: Amsterdam, Kopenhagen, Edinburgh, Hamburg, Manchester) durchgeführt. Auf Deutschland, insbesondere die Situation der neuen Bundesländer nach der Wende, bezogen sind die Fallstudien zur Stadtplanung in mehreren ostdeutschen Städten (Franz 2000). Als spezifische Rahmenbedingungen für die Untersuchung urbaner Regime wird hier auf die ungeklärten Eigentumsverhält-

nisse in den Städten und die geschwächten Entscheidungsmöglichkeiten der Lokalverwaltungen verwiesen.

Als Ergebnis der vorliegenden empirischen Untersuchungen kann festgehalten werden, dass unter sehr unterschiedlichen (nationalen und kommunalen) Rahmenbedingungen die verschiedenen Gruppen von Flächennutzungsinteressenten und Stadtpolitikern immer wieder Allianzen eingehen. Diese Allianzen unterscheiden sich aber in der Art und Weise der Organisation, dem Zweck und den Verbindungen zur Wählerschaft und den Fachverwaltungen (Elkin 1985). Britische Kommunen sind beispielsweise finanziell und bezüglich ihrer Kompetenzen knapp ausgestattet, so dass in Großbritannien häufiger auf den Kooperationsmodus der Public-Private-Partnership zurückgegriffen wird, während in deutschen Städten bei ähnlichen Fragestellungen eine Koordination zwischen Verwaltungsabteilungen ausreichen würde (Harding 1997). In der Praxis waren nicht die institutionalisierten Interessenvertretungen des Privatsektors die wichtigsten Akteure innerhalb der formalen und informellen Koalitionen. Sie erwiesen sich eher als schwerfällig und konservativ. Bürgermeister und Kommunen, die Reformansätze im Wirtschaftsbereich erfolgreich umsetzten, haben weniger über die etablierten repräsentativen Institutionen gewirkt. Vielmehr wurden persönliche Netzwerke von Personen mit starkem Interesse an neuen Projekten in der Stadt angestoßen und etabliert (ebenda).

Das Konzept der urbanen Regime steht seit Jahren im Zentrum einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung auf internationaler Ebene. Einerseits wird seine Innovationskraft betont, indem es durch den Fokus auf Koalitionen den Brückenschlag zwischen Politik und Markt auf der kommunalen Ebene auf den Begriff bringt: „Das Regime ist der Organismus, der in der Beziehung zwischen der Wählerkontrolle des politischen Prozesses und der privaten Kontrolle der Wirtschaft vermittelt“ (Davies 2002: 3). Es ist eine Kombination aus „systemischer Macht“ zwischen Lokalregierung und Wirtschaftseliten (nach Stone 1980, in: Davies 2002) und „vorausschauender Macht“, d.h. es beinhaltet die Fähigkeit, eine strategische Position einzunehmen, zu halten und zu nutzen. Der Regime-Ansatz kann die Prozesse formaler und informeller Kooperation auf der lokalen Ebene nachzeichnen, indem er das Management der unterschiedlichen Interessen erfasst, statt lediglich eine Fortschreibung historisch verfestigter Kooperationen zwischen Akteuren in der Stadt vorzunehmen.

Andererseits wird aber auch eine Reihe kritischer Einwände gegen das Konzept der urbanen Regime erhoben. Diese Einwände beziehen sich auf die analytische Reichweite, speziell seine Angemessenheit in anderen nationalen Kontexten als den USA sowie seine Eignung für den internationalen Vergleich.⁵ Die Kritik lässt sich in fünf Punkten zusammenfassen:

5 Der Strang der Kritik, der sich auf die normativen Ansprüche des Konzepts bezieht, wird hier ausgeblendet, da unser Interesse sich hauptsächlich auf Fragen des internationalen Trans-

- Der Ansatz ist empiristisch und lokalistisch (Ward 1997). In Fallstudien werden bislang nur die lokalen Bedingungen für die Formierung von Regimes berücksichtigt.
- Daran knüpft die Kritik einer begrenzten dynamischen Perspektive an, denn die Quellen für strukturellen Wandel – beispielsweise der Einfluss von Veränderungen externer Faktoren oder interner Dynamiken – werden marginalisiert (Davies 2002; Stoker 1995). Stoker selbst konzediert diese Engführung in späteren Arbeiten mit dem Hinweis, dass nach der Begründung von Regimes aufgrund der damit etablierten Machtkonstellationen in der Regel nur noch graduelle Veränderungen erwartbar seien (Stoker 1995).
- Als ökonomistisch wird das Konzept kritisiert wegen der extrem wichtigen Rolle, die privatwirtschaftlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen zugesprochen wird. Die urbanen Regime bieten eine nur begrenzte Theoretisierung der Strukturen und Prozesse, mit denen ökonomische Akteure lokale politische Institutionen beeinflussen, sowie der Kräfteverhältnisse zwischen ihnen. Aussagen dazu, wie Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen politische Optionen ermöglichen oder behindern, fehlen jedoch in dem Ansatz (Davies 2002).
- Der Regimeansatz ist eher Konzept oder Modell als Theorie, „because it has limited ability to explain or predict variation in regime formation, maintenance, or change“ (Mossberger, Stoker 2001: 811). Zwar wird mit dem Begriff der „systemischen Macht“ ein Strukturbezug hergestellt, aber die Strukturperspektive bleibt insgesamt unterbelichtet. Wenn der Politikwechsel eher als Ergebnis von Regimeaktivitäten denn als Konsequenz von Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen begriffen werde, verstelle man sich damit den Erklärungsweg, die Zielsetzung politischen Handelns in der Stadtpolitik aufzuzeigen – so Davies (2002). Mossberger und Stoker (2001) verweisen auf die Anschlussfähigkeit des Regime-Ansatzes zu Konzepten der Politischen Ökonomie, von Pluralismus und Institutionalismus und sehen darin eine Stärke des Ansatzes. Allerdings würde die Synthese solch unterschiedlicher Komponenten auch Komplexität bedingen und damit hohe Anforderungen an den angemessenen empirischen Einsatz.
- Das Machtkonzept der urbanen Regime bleibt uneindeutig. Im Vordergrund der Zielsetzungen bei Koalitionsbildung steht der Gestaltungsaspekt von Macht, dann aber geht es auch um den Verhinderungsaspekt von Macht. Da Macht auf der Verfügung über wichtige Ressourcen basiert⁶, aber nicht unbedingt von vornherein klar ist, was für eine bestimmte Koalition „wichtig“ ist (oder wird), ergibt sich ein Operationalisierungsproblem bzw. das Risiko einer Reifizierung während der Empirie (die Ressourcen, über die Koalitions-

fers richtet. Der normative Aspekt steht im Zusammenhang mit der Idee der „wirtschaftlichen Republik“ (Elkin 1987).

6 Allerdings weist Stone auch darauf hin: „... business power rests partly on the relative weakness of countervailing organizations...“ (Stone 1998: 252).

partner verfügen, sind offenbar wichtig, sonst wären die Partner nicht kooptiert worden). Für seine Untersuchungen vornehmlich von Politikverflechtungen⁷ von lokalen und zentralen Verwaltungsebenen in Großbritannien entwickelte Rhodes (1999) Kategorien von Ressourcen, die die Macht von Akteuren in der Politikentwicklung und -implementation prägen: Er fasst darunter einerseits Möglichkeiten zur Steuerung und Legitimierung von politischen Entscheidungsprozessen, die sich aus der hierarchischen Position, der gesetzlich definierten organisatorischen Einbettung und der durch Wahlen sanktionierten Legitimität ergeben; andererseits benennt er die stärker personen- oder fallbezogenen materiellen, insbesondere finanziellen und wissensbasierten Ressourcen. Diese Kategorien sind auch auf die erweiterte Politikfelddefinition der Regimeansätze übertragbar: Sie bezieht private Akteure ein, die vor allem aufgrund ihrer materiellen und wissensbasierten Ressourcen attraktiv sind.

- Der Fokus auf lokale Akteurskonstellationen blendet die Einbettung in den nationalen und supranationalen Rahmen aus. Daher ist keine Aussage möglich über das relative Gewicht der Bedingungen auf lokaler Ebene im Zusammenhang der Gesamtstruktur (Kantor et al. 1997). Diese Struktur und ihre Dynamiken stellen eine *black box* dar. Stone setzt die *profit economy* als gegeben voraus und betont, dass der Regime-Ansatz die marktwirtschaftliche Logik nicht in Frage stelle. Er befasst sich auch nicht damit, wie systemische Macht entsteht, sondern wie sie in einem System lokaler Governance erhalten wird. „Neither Elkin, nor Stone, have ever claimed that regime theory is a grand-narrative understanding of economic and political processes. Stone, at least, perceives it as a second level theory. But the problem is that this level of theory is inadequate for the normative and explanatory ambitions that regime theory harbors” (Davies 2002: 9).

Der letztgenannte Kritikpunkt hat auch Implikationen für die Nutzung des Konzepts in nationalen Kontexten außerhalb der USA. Mangels einer Modellierung der „Einbettung“ der kommunalen Ebene ist unklar, welche Folgen beispielsweise die geringere Autonomie von Städten in Großbritannien und – umgekehrt – der traditionell hohe Standard kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland für die Relevanz des Konzepts urbaner Regime in diesen Ländern haben. Offen ist, ob es unter diesen Umständen überhaupt zur Herausbildung solcher Regime kommt und gegebenenfalls von welchem Typus (Ward 1997).

7 Der im deutschsprachigen Raum gebräuchliche Begriff der „Politikverflechtung“ geht auf Fritz Scharpf zurück (Benz 1992; Scharpf 1985, 1993) und ist hier konnotiert mit der kontinuierlichen Interaktion zwischen verschiedenen und gleichen hierarchischen Ebenen innerhalb föderaler Staaten. In der angelsächsischen Debatte hat sich der Begriff der „Central – Local Government Relations“ und „intergovernmental relations“ (Rhodes 1999) durchgesetzt, der in Erweiterung des Begriffs der „Politikverflechtung“ auch zentralistische Staaten einbezieht (Page, Goldsmith 1989).

In Großbritannien sind die Beziehungen zwischen Staat und Markt auf eine Art organisiert, die den direkten Einfluss der lokalen Wirtschaft auf kommunale Politik minimiert; lokale Politik ist somit nicht unbedingt durch Regimes charakterisiert (Davies 2002). Im Zuge der neo-liberalen Entwicklung in Großbritannien gab es jedoch politische Anstrengungen, die lokale Governance zu „amerikanisieren“, über Stadterneuerungspartnerschaften, in denen lokalen Geschäftseliten seitens der nationalen Regierung eine wichtige politische Rolle zugewiesen wurde (Ward 1997).

Zusammenfassend lassen die wissenschaftlichen Debatten über den Ansatz der urbanen Regime drei Desiderate für eine Weiterentwicklung des Konzepts erkennen:

- eine stärker paritätische Gewichtung von akteursbezogenen und strukturorientierten Perspektiven,
- die Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen, und zwar auf lokaler, nationaler und supranationaler Ebene, und damit von alternativen Quellen für strukturellen Wandel sowie
- ein griffiges, nicht-tautologisches Machtkonzept.

4 Ausblick

Die wissenschaftliche Diskussion zum wirtschaftlichen Strukturwandel in Europa ist geprägt durch Kontroversen über das Spektrum seiner wesentlichen Determinanten. Einige Autor/innen gehen von europaweit gleichen sektoralen Handlungslogiken aus, die den Strukturwandel in den verschiedenen Ländern vorrangig prägen. Sie prognostizieren daher eine Angleichung der europäischen Wirtschaftsstrukturen (Sternquist, Kacker 1994; Tordjman 1995). Insbesondere die Regionen und Kommunen erscheinen in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zu den Implikationen der Internationalisierungsprozesse häufig als „Opfer“ privatwirtschaftlich motivierter Standortstrategien großer Unternehmen, denen sie wenig entgegensetzen haben.

Diese Argumentation erkennt, dass – je nach Branche – wesentliche Wettbewerbsparameter in Aushandlungsprozessen auf nationaler und auch auf lokaler Ebene festgelegt werden. Die Bestimmung des mikroräumlichen Standortes ist beispielsweise für den Erfolg von Einzelhandelsbetrieben von außerordentlich hoher Bedeutung und diese wird je nach nationalem Rahmen durch die lokale Ebene erheblich beeinflusst.

Der wirtschaftliche Strukturwandel kann daher nicht angemessen modelliert werden als ein sich autonom von den gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen vollziehender Prozess, der einzig durch ökonomisch induzierte Handlungslogiken gesteuert wird. Folgerichtig weisen andere Autoren den national unterschiedlichen Verwaltungskulturen und Rechtssystemen sowie den politisch-administrativen Systemen auf lokaler Ebene eine hohe Bedeutung zu (Newman, Thornley 1996; Reynolds 1993; Tordjman 1995).

Es bestehen Wechselbeziehungen zwischen der lokalen Regulierungsebene und den nationalen Rahmenbedingungen, seien es die politische Kultur, die traditionell unterschiedliche Bedeutung einzelner Akteure bzw. Akteursgruppen oder die nationale Gesetzgebung zu Verwaltungsaufbau und Zuständigkeiten. Lokale Regelungssysteme können daher als ein Faktor für fortdauernde Unterschiede zwischen den nationalen Wirtschaftsstrukturen in Europa angesehen werden. Das Gewicht der lokalen Ebene leitet sich aus institutionellen Arrangements und den lokal spezifischen Verflechtungen von sektorrelevanten Akteurskonstellationen ab. Franz (2000) sieht in dieser Perspektive besonders für deutsche Städte ein Potenzial an Provokation angelegt, "... since there is a tradition, even in political science, to view the local administration in a strong and stable position of autonomy and governance" (ebenda: 144).

Städtische Politiken zeigen eine Reihe international ähnlicher Merkmale, vermutlich als Reflex der „Globalisierungs-Agenda“. Es gibt Hinweise auf einen wachsenden *urban entrepreneurialism*, den verschärften Wettbewerb zwischen Städten um externe – private und öffentliche – Ressourcen, die selektive Stärkung dezentraler städtischer/regionaler Institutionen, die sektorübergreifende Mobilisierung für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung neuer, hybrider Modelle für die Durchführung wirtschaftlicher Projekte und Programme (Harding 1997).

Horizontale Verbindungen zwischen Institutionen und Sektoren sind in der Praxis inzwischen verbreitet, und vertikale Verflechtungen zwischen administrativen Ebenen gründen sich zunehmend auf informelle Verhandlungen und „Deals“. Die lokale Entscheidungsfindung für zentrale Entwicklungsprojekte setzt auf Netzwerkbildung, Problemlösung und Konsens unter Eliten (ebenda).

Der jeweilige lokale Institutionenrahmen begünstigt bestimmte Akteure mehr als andere in der Artikulation ihrer Interessen. Für die politische Durchsetzung von Interessen ist der Zugang zu bestimmten Ressourcen entscheidend. Verschiedene Akteursgruppen können ihre Ziele somit in Abhängigkeit der vorhandenen institutionellen Strukturen und Ressourcen in unterschiedlichem Maß zur Geltung bringen; dies ist folgenreich für die Formulierung und Implementation von lokalen Entwicklungsstrategien. Der Ansatz der urbanen Regime eignet

sich für die Untersuchung dieser Zusammenhänge, da er die systemischen Voraussetzungen für dauerhafte Kooperationen spezifischer Akteure aufdeckt.

Um den Stellenwert der lokalen Ebene in den Entscheidungsprozessen weder unter- noch überzubewerten, ist die Einbettung in das institutionelle Umfeld auf den unterschiedlichen politischen Ebenen – einschließlich der supranationalen – zu berücksichtigen. Zudem sollte er um Elemente ergänzt werden, die die Wechselbeziehungen mit den sozioökonomischen und politischen Entwicklungen auf nationaler und transnationaler Ebene, wie etwa die Internationalisierung einzelner Branchen, in die Analyse einbeziehen. Ein solchermaßen erweiterter Rahmen für die Analyse des Beziehungsgeflechtes der lokal verankerten öffentlichen und privaten Akteure würde auch eine angemessenere konzeptionelle Basis für internationale Vergleiche darstellen.

Literatur

- Bahn, Christopher (2002): Die Bedeutung der lokalen Regulationssysteme in Berlin für den Strukturwandel im Einzelhandel. Ein Untersuchungsdesign. Discussion paper FS I 02-103. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Banner, Gerhard (1982): Zur politisch-administrativen Steuerung der Kommunen. Archiv für Kommunalwissenschaften, 21, 26-47
- Bassett, Keith (1996): Partnerships, business elites and urban politics: New forms of governance in an English city? Urban Studies, 33, 539-555
- Benz, Arthur; Scharpf, Fritz W.; Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main, Campus
- Botzem, Sebastian (2002): Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung. Discussion paper FS I 02-106. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Clarke, Susan E. (1999): Regional and Transnational Regimes: Multi-level Governance Processes in North America. Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September
- Davies, Jonathan S. (2002): Urban regime theory: a normative-empirical critique. Journal of Urban Affairs, 24/1, 1-17
- DiGaetano, Alan; Klemanski, John (1993): Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain. Urban Affairs Quarterly, 29/1, 54-83
- Dowding, Keith; Dunleavy, Patrick; King, Desmond; Margetts, Helen; Rydin, Yvonne (1999): Regime politics in London local government. Urban Affairs Review, 34/4, 515-545
- Elkin, Stephen L. (1985): Twentieth century urban regimes. Journal of Urban Affairs, 5, 11-27

- Elkin, Stephen L. (1987): State and market in city politics: Or, the "Real" Dallas. In: Stone, Clarence N. Sanders, Heywood T. (Hg.): *The Politics of Urban Development*. Lawrence, University Press of Kansas, 25-51
- Franz, Peter (2000): Suburbanization and the clash of urban regimes. *European Urban and Regional Studies*, 7/2, 135-146
- Harding, Alan (1995): Elite theory and growth machines. In: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold: *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 35-53
- Harding, Alan (1997): Urban regimes in a Europe of the cities. *European Urban and Regional Studies*, 4/4, 291-314
- Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (2001): Lokale Politikforschung in Deutschland – Entwicklungen und Besonderheiten im internationalen Vergleich. In: Schröter, Eckhard (Hg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen, Leske + Budrich, 63-76
- Henig, Jeffrey R.; Hula, Richard C.; Orr, Marion; Pedescleaux, Desiree S. (1999): *The Color of School Reform: Race, Politics, and the Challenge of Urban Education*. Princeton, Princeton University Press
- Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold (1995): Urban politics and theory: An introduction. In: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold: *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 1-12
- Kantor, Paul; Savitch, Hank V.; Vicari Haddock, Serena (1997): The political economy of urban regimes. *Urban Affairs Review*, 32/3, 348-377
- Keating, Michael (1991): *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Aldershot, Edward Elgar
- Kleger, Heinz (1996): *Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf dem Weg zur regionalen Handlungsfähigkeit*. Amsterdam, GIB Fakultas
- Leo, Christopher (1998): Regional growth management regime: The case of Portland, Oregon. *Journal of Urban Affairs*, 20, 363-394
- Logan, John; Molotch, Harvey (1987): *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. London, University of California Press
- Molotch, Harvey (1976): The City as Growth Machine. *American Journal of Sociology*, 82/2, 309-355
- Molotch, Harvey (1988): Strategies and constraints of growth elites. In: Cummings, Scott: *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives*. New York, State University of New York Press, 25-47
- Molotch, Harvey (1990): Urban deals in comparative perspective. In: Logan, John; Swanstrom, Todd (Hg.): *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*. Philadelphia, Temple University Press, 175-98
- Molotch, Harvey; Logan, John (1990): The space for urban action: urban fortunes, a rejoinder. *Political Geography Quarterly*, 9/1, 85-92
- Mossberger, Karen; Stoker, Gerry (2001): The evolution of urban regime theory: the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36/6, 810-835

- Newman, Peter; Thornley, Andy (1996): *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. London, New York, Routledge
- Ohmae, Kenichi (1990): *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York, Harper
- Ohmae, Kenichi (1993): The rise of the region state. *Foreign Affairs* (Spring), 78-87
- Page, Edward C.; Goldsmith, Michael J. (Hg.) (1989): *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, Newbury Park, Beverly Hills, New Delhi, Sage
- Purcell, Mark (1997): Ruling Los Angeles: Neighborhood movements, urban regimes, and the production of space in Southern California. *Urban Geography* 18, 684-704
- Reynolds, Jonathan (1993): The proliferation of the planned shopping center. In: Bromley, Rosemary D. F.; Thomas, Colin J. (Hg.): *Retail Change. Contemporary Issues*. London, UCL Press, 70-87
- Rhodes, Roderick Arthur William (1999): *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot, Brookfield, Ashgate
- Rhodes, Roderick Arthur William; Marsh, D. (1992): New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21, 181-205
- Röber, Manfred; Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut (Hg.) (2002): *Moderne Verwaltungen für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich*. Opladen, Leske + Budrich
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. *Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift*, 26/2, 323-356
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, Leske + Budrich, 57-83
- Sternquist, Brenda; Kacker, Madhav (1994): *European Retailing's Vanishing Borders*. Westport, Connecticut, London, Quorum
- Stoker, Gerry (1995): Regime theory and urban politics. In: Judge, David; Stoker, Gerry; Wolman, Harold: *Theories of Urban Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 54-71
- Stoker, Gerry; Mossberger, Karen (1994): Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, 195-212
- Stone, Clarence N. (1987a): The study of the politics of urban development. In: Stone, Clarence N.; Sanders, Heywood T. (Hg.): *The Politics of Urban Development*. Lawrence, University Press of Kansas, 3-22
- Stone, Clarence N. (1987b): Summing up: Urban regimes, development policy, and political arrangements. In: Stone, Clarence N.; Sanders, Heywood T. (Hg.): *The Politics of Urban Development*. Lawrence, University Press of Kansas, 269-290
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, University Press of Kansas
- Stone, Clarence N. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15/1, 1-28

- Stone, Clarence N. (1998): Regime analysis and the study of urban politics, a rejoinder. *Journal of Urban Affairs*, 20/3, 249-260
- Strom, Elizabeth A. (1996): In search of the growth coalition. American urban theories and the redevelopment of Berlin. *Urban Affairs Review*, 31/4, 455-481
- Strom, Elizabeth A. (2001): Building the New Berlin. The Politics of Urban Development in Germany's Capital City. Lanhamk/Oxford, Lexington
- Tordjman, André (1995): European retailing: convergences, differences and perspectives. In: McGoldrick, Peter J.; Davies, Gary (Hg.): *International Retailing. Trends and Strategies*. Harlow, Pearson
- Ward, Kevin G. (1997): Coalitions in urban regeneration: a regime approach. *Environment and Planning A*, 29, 1493-1506

**Bücher
des Forschungsschwerpunkts
Arbeitsmarkt und Beschäftigung**

**Abteilung
Organisation und Beschäftigung**

(nur im Buchhandel erhältlich)

Marie-Laure Djelic, Sigrid Quack (Eds.)
**Globalization and Institutions.
Redefining the Rules of the Economic Game**
2003
Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA,
Edward Elgar
333 S.

Christoph Dörrenbächer
**Vom Hoflieferanten zum Global Player.
Unternehmensorganisation und nationale
Politik in der Welttelekommunikations-
industrie**
1999
Berlin, edition sigma
226 S.

Christoph Dörrenbächer, Dieter Plehwe (Hg.)
**Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer
Wandel und politische Macht multinationaler
Unternehmen.**
2000
Berlin, edition sigma
312 S.

Gernot Grabher, David Stark (Eds.)
**Restructuring Networks in Post-Socialism.
Legacies, Linkages and Localities**
1997
Oxford, Oxford University Press
360 S.

Sven Hildebrandt
**Jenseits globaler Managementkonzepte.
Betriebliche Reorganisationen von Banken
und Sparkassen im deutsch-französischen
Vergleich**
2000
Berlin, edition sigma
272 S.

Dieter Plehwe
**Deregulierung und transnationale Integra-
tion der Transportwirtschaft in
Nordamerika**
2000
Münster, Westfälisches Dampfboot
531 S.

Sigrid Quack, Glenn Morgan, Richard Whitley
(Eds.)
**National Capitalisms, Global Competition,
and Economic Performance**
2000
Amsterdam/Philadelphia, John Benjamins
Publishing Company
323 S.

Hedwig Rudolph, Anne Schüttpelz
**Commitment statt Kommando. Organisa-
tionslernen in Versicherungsunternehmen**
1999
Berlin, edition sigma
146 S.

Hedwig Rudolph (Hg.)
**Aldi oder Arkaden? Unternehmen und
Arbeit im europäischen Einzelhandel**
2001
Berlin, edition sigma
196 S.

Hildegard Theobald
**Geschlecht, Qualifikation und Wohlfahrts-
staat. Deutschland und Schweden im
Vergleich**
1999
Berlin, edition sigma
200 S.

**Discussion Papers
des Forschungsschwerpunkts
Arbeitsmarkt und Beschäftigung**

**Abteilung
Organisation und Beschäftigung**

1999

Sven Hildebrandt

**Lean Banking als Reorganisationsmuster für
deutsche und französische Kreditinstitute?
Anmerkungen zur Tragfähigkeit eines leitbild-
prägenden Managementkonzepts**

Bestell-Nr.: FS I 99 - 101

Dieter Plehwe

**Why and How Do National Monopolies Go
"Global"?**

Bestell-Nr.: FS I 99 - 102

Dorothee Bohle

**Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische
Bewertung institutionalistischer Beiträge in
der Transformationsdebatte**

Bestell-Nr.: FS I 99 - 103

2000

Christoph Dörrenbächer

**Measuring Corporate Internationalisation.
A review of measurement concepts and
their use**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 101

Michael Wortmann

**What is new about "global" corporations?
Interpreting statistical data on corporate inter-
nationalization**

Bestell-Nr.: FS I 00 - 102

2001

Hildegard Theobald

**Professionalisierungspolitiken im Kontext von
Internationalisierung und Feminisierung - Das
Beispiel der Verbände in der Unternehmens-
beraterbranche**

Bestell-Nr.: FS I 01 - 101

Hedwig Rudolph, Hildegard Theobald,
Sigrid Quack

**Internationalisierung: Ausgangspunkt einer
Neuformierung der Geschlechterverhältnisse
in der Unternehmensberatung?**

Bestell-Nr.: FS I 01 - 102

Alison E. Woodward

**Gender Mainstreaming in European Policy:
Innovation or Deception?**

Bestell-Nr.: FS I 01 - 103

2002

Christel Lane, Sigrid Quack

**How banks construct and manage risk.
A sociological study of small firm lending
in Britain and Germany**

Bestell-Nr.: FS I 02 - 101

Christoph Dörrenbächer

**National Business Systems and the
International Transfer of Industrial Models in
Multinational Corporations: Some Remarks on
Heterogeneity**

Bestell-Nr.: FS I 02 - 102

Christopher Bahn

**Die Bedeutung der lokalen Regulations-
systeme in Berlin für den Strukturwandel im
Einzelhandel**

Ein Untersuchungsdesign

Bestell-Nr.: FS I 02 - 103

Petra Potz

**Die Regulierung des Einzelhandels in Italien
Grundlagen und Einfluss auf die Handelsstruktur**

Bestell-Nr.: FS I 02 - 104

Jana Pannewitz

**World Wide Web-gestützte Befragungen in der
empirischen Sozialforschung: Ein Erfahrungs-
bericht**

Bestell-Nr.: FS I 02 - 105

Sebastian Botzem

**Governance-Ansätze in der
Steuerungsdiskussion**

Steuerung und Selbstregulierung unter den Be-
dingungen fortschreitender Internationalisierung

Bestell-Nr.: FS I 02 - 106

Marie-Laure Djelic, Sigrid Quack

**The Missing Link: Bringing Institutions back
into the Debate on Economic Globalisation**

Bestell-Nr.: FS I 02 - 107

**Discussion Papers
des Forschungsschwerpunkts
Organisationen und Wissen**

***Abteilung
Internationalisierung und Organisation***

2003

Christopher Bahn, Petra Potz, Hedwig Rudolph
**Urbane Regime - Möglichkeiten und Grenzen
des Ansatzes**

Bestell-Nr.: SP III 2003 - 201

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

Bestellschein

Order Form

Absender / Return Address:

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

**Hiermit bestelle ich folgende(s)
Discussion paper(s):**

**Please send me the following
Discussion paper(s):**

Bestell-Nr. / Order no.	Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief